

Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
7.1 Methodischer Ansatz	1
7.2 Untersuchungsgegenstand	5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Schleswig-Holstein im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Schleswig-Holstein (Ausgangssituation)	6
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft	6
7.2.2.2 Sektorbeschreibung	7
7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch	7
7.2.2.2.2 Milch	7
7.2.2.2.3 Blumen und Zierpflanzen	7
7.2.2.2.4 Obst und Gemüse	8
7.2.2.2.5 Kartoffeln	8
7.2.2.2.6 Nachwachsende Rohstoffe	8
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmteils „Verarbeitung und Vermarktung“ im Bundesland Schleswig-Holstein	9
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	9
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)	9
7.3.1.2 Bedarf	10
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten	11
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren	13
7.3.1.5 Maßnahmen	15
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie	16
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	17
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles	17
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung	18
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung	19

7.3.2.4	Finanzabwicklung	19
7.3.2.5	Das Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung	22
7.4	Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	24
7.4.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999	24
7.4.1.1	Auswertung Monitoringtabelle	24
7.4.1.2	Auswertung Projektliste	27
7.4.2	Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	29
7.5	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	38
7.5.1	Programm	38
7.5.2	Durchführung	39
7.5.3	Begleitungs- und Bewertungssystems	40
7.5.4	Änderungsvorschläge	41
7.6	Zusammenfassung	41
7.6.1	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	45
7.6.1.1	EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V	47
	Literaturverzeichnis	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 7.1:	Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V	3
Abbildung 7.2:	Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen‘ in Schleswig-Holstein	25
Abbildung 7.3:	Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen‘ in Schleswig-Holstein	26
Abbildung 7.4:	Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Schleswig-Holstein	27
Abbildung 7.5:	Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)	28
Abbildung 7.6:	Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2:	Entscheidungen zum Plan des Landes Schleswig-Holstein für 2000 bis 2006	6
Tabelle 7.3:	Zielquantifizierung und Indikatoren für den Programmteil „Verarbeitung und Vermarktung“	13
Tabelle 7.4:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)	21
Tabelle 7.5:	Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Schleswig-Holstein (Stand: 31.12.2002)	28

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.1 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll auf drei Aspekte bewertet werden:

1. Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
2. seine Durchführung und Umsetzung,
3. Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungskindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband (MB)-VII-Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahl- kriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme/ Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewertungs- fragen)	
Quantitative Daten							
Primär	standardi- sierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoring- daten		x	x	x	x	
Qualitative Daten							
Primär	standardi- sierter Interview- leitfaden		x	x	x		Anhang 1
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literatur- verzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstruktureferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der

Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

Indikatorvorschlag EU

- Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen

Umsetzung im Erfassungsbogen

- Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren
- Anteil vertraglicher Bindung
- Anteil Öko am Rohwarenbezug
- Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse
- Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge
- Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen
- Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n
- Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden im Kap. 7.4 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvesti-

tionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Kap. 7.4.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

7.2 Untersuchungsgegenstand

7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Schleswig-Holstein im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes Schleswig-Holstein (SH) im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I-II und VII]) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in g1: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Förderung im Bereich Marktstrukturverbesserung und aufgrund des Marktstrukturgesetzes)“ und g2: „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in den ersten vier Kapiteln des Planes abgehandelt; dort befinden sich entsprechende Passagen mit Relevanz für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung, wie auch in dem speziellen Kap 5.1. Eine stärkere Konzentration der Informationen wäre möglich und wünschenswert. SH nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst und Gemüse,
- Blumen und Zierpflanzen,
- Kartoffeln,
- Nachwachsende Rohstoffe,
- Vieh und Fleisch,
- Milch.

Zu diesen Sektoren finden sich vorwiegend qualitative Informationen, anhand derer aus einem Ist-Zustand ein Förderbedarf postuliert wird, für den entsprechende Förderstrategien entwickelt werden. Finanziell ist der Bereich ‚g‘, wie in Tabelle 7.2 dargestellt, ausgestattet.

Tabelle 7.2: Entscheidungen zum Plan des Landes Schleswig-Holstein für 2000 bis 2006

Antrag vom	Kommissionsentscheidung		Förderfähige Investitionssumme Mio. EURO	Fördersätze in %			EAGFL- Beteiligung Mio. EURO	
	Nr.	vom		Begüns- tigter in %	EAGFL	national		insge- samt
	K(2000) 2625	08. Sep 00	ca. 82,00	70-75%	10-12%	15-18%	25-30%	9,78
2. Änderung								
19.03.2002	K (2002) 3441	23. Sep 02	85,33	79,4%	8,3%	12,4%	20,6%	7,59

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Schleswig-Holstein (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

SH besitzt kein eigenes ausgeprägtes Wirtschaftszentrum, sondern ist vor allem im südlichen Landesteil durch das angrenzende Bundesland HH an ein Wirtschaftszentrum angebunden. Die mangelnde bzw. unzureichende Verkehrsanbindung des Bundeslandes wird als ein Problem hinsichtlich der Standortqualität für Unternehmen gesehen.

Die Wirtschaftskraft Schleswig Holsteins ist im bundesdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich, wobei die Landwirtschaft jedoch außerordentlich produktiv ist. Der Landeshaushalt verfügt nur über begrenzte finanzielle Möglichkeiten, unter anderem zur Förderung von Wirtschaftsbereichen.

Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. Hinsichtlich der Beschäftigten sind es vor allem der Schlacht- und Molkereibereich sowie die Obst- und Gemüseverarbeitung. Allerdings kann in den vergangenen Jahren bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. V.a. im tierischen Bereich führten Strukturanpassungen und Nachfragerückgänge zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahl von 4.451 in 1997 auf 3.751 in 2001.

Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten und zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zulasten Schleswig-Holsteins.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch

In SH gab es Ende der 80er Jahre wenige große Schlacht- und Zerlegungsunternehmen mit mehreren Betriebsstätten sowie kleinere Unternehmen mit regionalem Vieheinkauf und Warenabsatz. Infolge von Standortschließungen v.a. größerer Schlachtunternehmen werden in SH nur 60 % der dort erzeugten Schweine und weniger als 100 % der Rinder geschlachtet, obwohl der Schweinebestand wie auch der Rinderbestand in den vergangenen 20 Jahren um über 20 % bzw. 17 % zurückgegangen ist.

Die Landwirtschaft in SH ist durch die natürlichen Gegebenheiten auf Viehhaltung angewiesen. Mangelhaft ausgebaute vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche für viehhaltende Betriebe führen zu Entwicklungshemmnissen für die Erzeuger.

7.2.2.2.2 Milch

Gut 40 % der LF sind in SH Grünland. Daneben liegt die Unternehmens-, und Bestandsstruktur in der Landwirtschaft sowie die Milchleistung in den schleswig-holsteinischen Kuhbeständen im nationalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt. Der Milchsektor in Schleswig-Holstein ist aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrads auf einen überregionalen Absatz angewiesen. In den 80er und 90er Jahren erfolgte ein starker Strukturwandel. Die Erzeugung sank um gut 20 % die Zahl der Molkereibetriebe um 72 %. Wenn auch mit leicht rückläufiger Tendenz, besteht im Molkereisektor eine traditionelle Ausrichtung auf die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver.

7.2.2.2.3 Blumen und Zierpflanzen

Der Blumen- und Zierpflanzensektor spielt schon traditionell und klimatisch bedingt eine auch im nationalen bzw. internationalen Maßstab bemerkenswerte Rolle in Schleswig-Holstein. So gehört Schleswig-Holstein zu den größten Baumschulgebieten in Europa. Etwa 30 % der Umsätze dieses Sektors in Deutschland stammen aus SH. In diesem Bereich ist die Vermarktung wenig konzentriert, obwohl weit über die Hälfte der Produkte außerhalb des Bundeslandes abgesetzt werden.

7.2.2.2.4 Obst und Gemüse

Der Gemüsebau ist in SH sowohl regional als auch hinsichtlich der angebauten Arten traditionell spezialisiert. Der regionale Schwerpunkt befindet sich in den südlicheren Landkreisen mit über 80 % der gesamten Gemüseanbaufläche des Bundeslandes. Traditionelle Hauptkulturen sind die verschiedenen Kohllarten, die Anfang der 90er Jahre auf etwa 70 % der Fläche angebaut wurden. Unter Mitwirkung der Förderung in der vorangegangenen Periode konnte der Möhrenanbau als zusätzliche Komponente etabliert werden, der vorwiegend den Weizen- und weniger den Kohlanbau substituierte.

Der Obstanbau spielt keine besondere Rolle in SH. Schwerpunkte liegen in der Nähe Hamburgs und des Alten Landes. Die Erzeuger sind eingebunden in die Anbau- und Vermarktungsorganisationen Niedersachsens und Hamburgs. Daneben besteht noch nennenswerter Erdbeeranbau, mit dominierender Direktvermarktung.

7.2.2.2.5 Kartoffeln

Der Kartoffelanbau spielt trotz klimatisch günstiger Voraussetzungen eine nur untergeordnete Rolle in SH. Nur ca. 35 % des schleswig-holsteinischen Speisekartoffelbedarfs wird im eigenen Bundesland erzeugt. Der Kartoffelanbau umfasst hauptsächlich die Speisekartoffelerzeugung. Daneben bestehen punktuell im Umkreis von Kartoffelverarbeitungsunternehmen Anbaukonzentrationen. Die Aufbereitung und der Handel verpackter Ware werden hauptsächlich außerhalb des Bundeslandes organisiert und durchgeführt.

7.2.2.2.6 Nachwachsende Rohstoffe

Es bestand ein bedeutendes Unternehmen im Bereich Heil- und Gewürzpflanzen. Im Gefolge einer Fusion wurde der Standort in SH geschlossen. Daneben sind einzelne Ansätze im Bereich Nachwachsende Rohstoffe vorhanden (Hanfchwinge). Problematisch ist die eher unklare rechtliche Situation bzw. Interpretation der Zugehörigkeit zu Anhang-1 bzw. Nicht-Anhang-1 Produkten.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmteils „Verarbeitung und Vermarktung“ im Bundesland Schleswig-Holstein

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Die generelle Situation und spezifische Eigenarten und Problembereiche des Landes werden im ersten Kapitel beschrieben. Dort finden sich auch eine sehr allgemein gehaltene tabellarische Stärken-Schwächen-Analyse sowie die Beschreibung der Auswirkungen der vorangegangenen Periode. Eine Darlegung der übergreifenden Strategie sowie der Ziele erfolgt im zweiten Kapitel. Schematisch werden die Ziele und Zielbeziehungen aufgezeigt inkl. etwaiger Synergien. SH wird so dem integrierten Ansatz gerecht, allerdings auf Kosten einer konsequent maßnahmenbezogenen Strukturierung. Grundsätzlich sind alle geforderten inhaltlichen Punkte für den Bereich V&V enthalten.

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)

Die Erarbeitung des Konzeptes wurde zentral im Ministerium durchgeführt. Die strategische Ausrichtung der Förderung im Bereich V&V konnte relativ eigenständig in der zuständigen Abteilung 4 unter Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Zwei Aspekte sind bedeutsam:

1. In der Abteilung des Ministeriums wird nicht nur die programmatische Ausrichtung und Lenkung, sondern auch die Bewilligung und Begleitung der einzelnen Projekte durchgeführt, was zu einer erheblichen Informationsdichte führt.
2. Die Abteilung bzw. die zuständigen Mitarbeiter besitzen aufgrund mehrjähriger Tätigkeit einen hohen Erfahrungsschatz sowie erhebliches Insiderwissen.

Basis des Konzeptes ist dem gemäß das eigene Wissen über die Branchen, die Vorgängerprogramme, die Kontakte und Konsultationen mit Wirtschaftsbeteiligten in Unternehmen und Verbänden sowie konkrete Investitionsanfragen. Eine gewisse Bedeutung haben Strategiepapiere des Ministeriums und die Fachpresse. Kaum eine Rolle spielten Gutachten, Studien und Programme anderer Bundesländer.

SH stellt einen übersichtlichen Markt dar, so dass die Sachkompetenz des Ministeriums problemlos das Fundament der strategischen Ausrichtung bilden kann. Punktuell erlauben externe Quellen einen erweiterten unbefangeneren Blick, der zu Korrekturen führen kann und Förderausrichtungen, -gewichtungen und -prinzipien in Frage stellt. Zweifellos bietet die obligatorische Beteiligung relevanter Wirtschafts- und Sozialpartner diese Möglichkeit. Am Ende des Planes werden eingereichte Stellungnahmen im Rahmen des Konsultationsprozesses tabellarisch vorgestellt. Es werden durchaus kritische Anmerkungen etwa

hinsichtlich einer zu geringen finanziellen Ausstattung der Maßnahme ‚g‘ gemacht, deren Einfluss auf den Plan jedoch nicht erkennbar ist. Offensichtlich und so auch vom Ministerium bemängelt, blieb den Partnern nur sehr wenig Zeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme. Wie der Planerstellung insgesamt sollte dem Konsultationsverfahren ausreichend Zeit gewährt werden, was eine rechtzeitige Festlegung des rechtlichen Rahmens erzwingt.

7.3.1.2 Bedarf

Vieh und Fleisch

Aufgrund der mangelhaften Ausschöpfung der Fördermittel in der Periode 1991 bis 1993 wurde der Sektor V&F 1994 bis 1999 nicht berücksichtigt. Es zeichnet sich ab, dass die bestehenden Kapazitäten für die im Bundesland erzeugten Tiere den hohen Qualitätsansprüchen des Marktes nicht gerecht werden. Die parallel dazu rückläufigen Tierbestandszahlen werden auch auf unzureichende Verwertungs- bzw. Vermarktungsmöglichkeiten vor Ort zurückgeführt. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es der Modernisierung und Anpassung der vorhandenen durchaus zu ca. 80 % ausgelasteten Anlagen an die wachsenden Verbraucheransprüche.

Milch

Der Milchsektor in SH ist weiterhin stark auf die Erzeugung von so genannten Interventionsprodukten (MMP und Butter) ausgerichtet. Hier bieten sich schon mittelfristig nur für wenige Unternehmen tragfähige Perspektiven. Das Milchpreisniveau wird für SH nicht zuletzt durch die verbesserungswürdige Produktionsausrichtung der Molkereien für deutlich ausbaufähig gehalten. Das käme unmittelbar der Erzeugerebene zugute. Positive Ausichten bestehen in Marktsegmenten mit innovativem Produktdesign. Hier existiert erheblicher Bedarf.

Blumen und Zierpflanzen

Dieser Sektor ist insbesondere im Baumschul- und Ziersträucherbereich in SH sehr erfolgreich. Die Betriebe anderer Produktionsausrichtungen sind ebenfalls wettbewerbsfähig, da der notwendige Strukturwandel vollzogen wurde. Während die einzelbetriebliche Produktionssituation großenteils günstig ist, mangelt es an Koordination und organisiertem Verhalten v.a. im Bereich der Vermarktung gibt. Erste Ansätze zu einer Verbesserung wurden in der Periode 1994 bis 1999 aktiv gefördert. Hier besteht weiterer Förderbedarf zur Unterstützung erzeugerorientierter und konzentrierter Vermarktungsstrukturen. Neben der Strukturanpassung wird ebenfalls in der Steigerung der Markttransparenz für eine effizientere Vermarktung Bedarf gesehen.

Gemüse

Die Konzentration auf den Kohlanbau stellte in SH ein Problem dar, weil dadurch eine hohe Abhängigkeit vom Verlauf eines relativ engen Marktsegmentes bestand. Durch den Rückzug größerer Unternehmen aus der Gemüseverarbeitung sowie der Ertragsschwäche des Kohlanbaus war in der Tendenz ein rückläufiger Verlauf des Gemüseanbaues zu verzeichnen. Die in 1994 bis 1999 mit Förderung initiierten Prozesse (Möhrenanbau und -vermarktung sowie Biogemüseanbau und -vermarktung) bedürfen einer Unterstützung, um langfristig tragfähig zu sein.

Obst

Wie auch in anderen Bundesländern sind die Saisonalität und die jährlichen Produktionsschwankungen ein großes Problem vor allem in der dominierenden Apfelerzeugung. Entsprechend ist die Förderung von Langzeitlagerungsmöglichkeiten sinnvoll. Die landwirtschaftlichen Produzenten orientieren sich an den Erzeugerverbänden in Niedersachsen und Hamburg. Ein konkreter Bedarf wurde bisher nicht gemeldet.

Kartoffeln

SH besitzt Gunststandorte für den Kartoffelanbau. Dennoch stagnierte bzw. verringerte sich die Anbaufläche. Insbesondere Vermarktung und Verarbeitung entwickelten sich wenig dynamisch. Obwohl in 1994 bis 1999 Defizite in der Vermarktung von Speisekartoffeln erkannt wurden, gelang es nicht, berücksichtigungswürdige Projekte in diesem Bereich in das EPPD aufzunehmen. Der Mangel an Vermarktungseinrichtungen und modernen Anlagen besteht weiterhin.

Es wurden keine weiteren Sektoren in den Plan einbezogen. Im Ministerium besteht ein Interesse, artikulierten Bedarf zu berücksichtigen, wenn er im Sinne der Förderung angemessen ist. Laut Ministerium gab es keine weiteren Bedarfsäußerungen der Wirtschaft. Die angespannte finanzielle Haushaltslage des Bundeslandes zwingt allerdings insgesamt zu einer vorsichtigen Strategie hinsichtlich des Förderangebotes.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Leitbild des Landes Schleswig-Holstein ist es, eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen. Der integrierte Ansatz, der durch den koordinierten Einsatz von Teilkomponenten der Förderung eine breite und nachhaltige Stärkung des ländlichen Raumes ermöglichen soll (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S.85), gilt als angemessene Umsetzungsmethode.

Programmübergreifendes Ziel ist „die Entwicklung einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft und damit verbundener attraktiver ländlicher Räume“ (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 99), wobei Schwächen behoben und vorhandene Stärken gefördert (ZAL S. 86) und Einkommen und Beschäftigung gesichert bzw. verbessert werden sollen. Daneben werden in einem hierarchischen Ziele-Flussdiagramm drei Programmhauptziele benannt (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 101 ff.).

Spezifische Ziele sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Aus diesen werden dann konkretere **sektorübergreifende Ziele** generiert. Rationalisierung über Modernisierung technischer Anlagen, Investitionen in Logistik, Qualitätssicherungssysteme sowie Angebotsbündelung in Erzeugergemeinschaften sind hier die Ziele.

Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Nach Meinung SH trifft nachfolgende Argumentationskette zu: Experten sehen den Foodsektor unter extremem Kooperationsdruck und erwarten eine große Fusionswelle. Auch in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren die Strategieentscheidungen nationaler Großunternehmen sowie internationaler Nahrungsmittelkonzerne, die permanent Optimierungen ihrer Betriebsstättenstruktur vornehmen, durch Aufgabe von Standorten negativ ausgewirkt. Daher sind staatliche Fördermaßnahmen nur punktuell hilfreich, können jedoch die Standortentscheidungen größerer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstätten in verschiedenen Regionen nicht entscheidend beeinflussen.

Die schwache Ertragskraft bei oft schlechter Eigenmittelausstattung behindert häufig bei kleinen und mittleren Unternehmen die Durchsetzung neuer Produkte am Markt, der branchenspezifisch eine hohe Floprate aufweist. Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist daher von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 38).

Die **sektorspezifischen Ziele** fügen sich in diesen Rahmen ein und nehmen spezifische Probleme auf.

Insbesondere das Instrument der Zielhierarchie unterstützt einen systematischen in sich schlüssigen Aufbau von Zielsystemen. Dies ist SH für den Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gelungen. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Sie sind im Wesentlichen nachzuvollziehen und beziehen sich auf die vorher aufgezeigte Situation in den Sektoren bzw. in der Ernährungswirtschaft.

Ein Mangel stellt die Stärken-Schwächen-Analyse dar. Es können kaum Ziele entwickelt werden, da in der Rubrik Schwächen keine Schwächen sondern Situationen dargestellt werden und die Verarbeitung und Vermarktung nur am Rande erwähnt werden. Die Stärken-Schwächen-Analyse erfüllt nicht die in sie gesetzten Anforderungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Außerhalb der Zielhierarchiedarstellung finden sich im Plan immer wieder eingestreut Zielsetzungen, die teilweise einen Bezug zur Verarbeitung und Vermarktung haben. Sie sind nicht immer übereinstimmend mit den in der Maßnahme erwähnten Zielen und es ist nicht immer eindeutig erkennbar, ob nun Landwirtschaft und Verarbeitung wettbewerbsfähig sind und wie sie zur Beschäftigung beitragen (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 76, 146, 153 f., 157, 192).

Vor dem Hintergrund der Betonung des Zieles Beschäftigung und Einkommen erscheint die Ausrichtung der Förderung mit nur 2 % der Förderung im ZAL für Verarbeitung und Vermarktung fragwürdig. Insbesondere wird dies im Vergleich zur landwirtschaftlichen Erzeugerebene deutlich, der eher unterdurchschnittliche Einkommens- und Beschäftigungspotenziale bescheinigt werden. Diese Kritik taucht auch in den Bemerkungen der Wirtschafts- und Sozialpartner auf.

Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ist auf Sektorebene ausreichend. Wie schon in der Vorperiode (1994 bis 1999) erkennbar, legt SH im Bereich Verarbeitung und Vermarktung großen Wert auf eine nachhaltige Förderung, die nicht zu einer Dauersubventionierung von Investitionsplänen der Unternehmen wird. Hier wirkt sicherlich auch die Finanzknappheit des Bundeslandes als Korrektiv.

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Tabelle 7.3: Zielquantifizierung und Indikatoren für den Programmteil „Verarbeitung und Vermarktung“

Alle Sektoren	
Finanzielle Indikatoren:	<ul style="list-style-type: none"> – Ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen – Beihilfeintensität – Öffentliche Aufwendungen insgesamt (davon EAGFL-Beteiligung)
Materielle Indikatoren:	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen – Anzahl der Projekte – Anteil und Umfang der „Grünen“ Investitionen

(Fortsetzung Tabelle 7.3)

Maßnahme	Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung	Zielbeschreibung	Wirkungsindikatoren
g1 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der Vorhaben nach Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe relativ zum Verarbeitenden Gewerbe stabil halten mindestens 75 % der Vorhaben von KMU beantragt Anteil der „Grünen Investitionen“ über 10 % ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 100 Mio. Euro 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insgesamt und zum Verarbeitenden Gewerbe) Anteil und Umfang der „Grünen Investitionen“ Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann
Sektorspezifisch			
Obst, Gemüse, Kartoffeln		<ul style="list-style-type: none"> Steigerung der Anbaufläche um 8 % 	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung der Anbaufläche Qualität (Handelsklassen)
Blumen und Zierpflanzen		<ul style="list-style-type: none"> Anteil der mithilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge mindestens 30 % 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der Betriebe mit elektronischen Kommunikationssystemen Anteil der mithilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge Entwicklung des Produktionswertes gegenüber Referenzbetrieben
Nachwachsende Rohstoffe		<ul style="list-style-type: none"> 200 ha Anbaufläche Nachwachsende Rohstoffe ohne non-food-Raps 	<ul style="list-style-type: none"> Anbauentwicklung in der Land- und Forstwirtschaft zusätzliche Erlöse in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft
Schweinefleisch, Rindfleisch und Milch		<ul style="list-style-type: none"> Abnahme des Anteils der überregional vermarkteten lebenden Schweine auf unter 35 % Milchauszahlungspreis erreicht Bundesdurchschnitt Reduzierung des Anteils der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 % 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der überregional vermarkteten lebenden Schlachtschweine Rind- und Schweineerzeugerpreis im Vergleich zum Bund Milchauszahlungspreis im Vergleich zum Bund Anteil der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge insgesamt
g2 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der Vorhaben Anzahl der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen 7 Vermarktungskonzeptionen Anzahl der betroffenen Landwirte 	<ul style="list-style-type: none"> Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse 4,5 Mio. ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche um 50 % 	<ul style="list-style-type: none"> Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von ((Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000)).

Wie aus Tabelle 7.3 zu entnehmen ist, hat SH intensiv eine Festlegung von angestrebten Zielen Zielgrößen und ihre Messbarkeit anhand von Kriterien betrieben. Inwieweit die Indikatoren auch erhoben werden, ließ sich noch nicht konkret beurteilen. Diese Rahmenbedingungen erlauben in Verbindung mit den von den Evaluatoren erarbeiteten Erhe-

bungsbögen eine relativ präzise Beurteilung der Zielgenauigkeit. SH hat in relativ umfangreichem Maße Erhebungsbögen von geförderten Projekten zur Verfügung gestellt.

7.3.1.5 Maßnahmen

Folgende Maßnahmen konzentrieren sich auf die Bereiche Modernisierung, Ausrichtung auf geänderte Markt- und Kundenansprüche, Tierschutz, bessere Marktpräsenz, höhere Auslastung Logistik- und Vertriebsstrukturen.

Als **Förderinstrument** wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt, der administrativ als einfach zu handhaben gilt. Daneben setzt ein Zuschuss problemadäquat an der Eigenkapitalschwäche v.a. bei kleineren Unternehmen an.

Die Ausgestaltung der **Fördermodalitäten** entspricht insgesamt dem GAK-Rahmenplan. Da auch Erzeugergruppierungen außerhalb der GMO im Bereich Obst und Gemüse gefördert werden können, besteht eine Verpflichtung zur Absprache mit anerkannten EZO nach der GMO. Ansonsten gelten die einschlägigen EU und nationalen Kriterien. Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden.

Die Beihilfeintensität ist variabel gestaltet. I.d.R. werden 25 % Zuschuss gewährt, bei KMU jedoch 30 %. Die Förderung von KMU soll mindestens Dreiviertel der Projekte umfassen. Die Mittel kommen zu 40 % von der EU und zu 60 % aus der GAK (40 % SH, 60 % Bund). In 2002 wurde aufgrund mangelnder Landesmittel der Fördersatz auf 20 % reduziert. Damit ist für SH die Option einer Änderung der Förderhöchstsätze prioritär, falls die Landesmittel – wie schon in 2002 eingetreten – knapp werden. An zweiter Stelle wäre ein Ranking nach Wertigkeit denkbar, dass im Ministerium nach einem gemeinsamen Schema durchzuführen wäre.

Bislang existiert kein explizites formales Auswahlverfahren. Anträge, die aufgrund ihres geringen Volumens finanzierbar waren, wurden bei Erfüllung der formalen Fördervoraussetzungen auch bewilligt. Große bis sehr große Fördervorhaben können nur durch Umschichtungen aus anderen Maßnahmen gefördert werden.

Das Programm ZAL ist flexibel gestaltet und erlaubt auch im Bereich Verarbeitung und Vermarktung Anpassungen. In wichtigen Sektoren wirkt die Förderung als Impulsgeber, wie bei der staatlichen Unterstützung von Möhrenanbau und –vermarktung sowie Biogemüse.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Formulierung der Ziele bezieht sich auf die Situationsbeschreibung im Rahmen der Präsentation der Maßnahme g im Programm. Die Ziele in der Maßnahmenbeschreibung stimmen mit denjenigen in der Zielhierarchie inhaltlich überein. Nachteilig wirkt sich die Erwähnung von Zielen verstreut innerhalb des Textes der ersten beiden Kapitel aus, die nicht zur Übersichtlichkeit beitragen. Die Stärken-Schwächen-Analyse ist mit Bezug auf die Verarbeitung und Vermarktung weder annähernd ausreichend noch sachlich korrekt und widerspruchsfrei. Sie ist insgesamt für den Bereich Marktstrukturverbesserung unbrauchbar. Während die oberen Zielebenen naturgemäß und entsprechend der Vorgaben durch die EU-Rahmgebung unpräzise sind, gelingt es SH auf der Maßnahmenebene problemadäquate Ziele zu formulieren. Sie sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. In Verbindung mit den Zielquantifizierungen werden daraus konkret messbare Ziele, so dass dieser Teil als sehr gelungen beurteilt werden kann.

Insbesondere das durchgängige Bestreben, durch Maßnahmen dem übergeordneten Ziel des Erzeugernutzens Rechnung zu tragen, wird im Plan deutlich. Dabei geht es sowohl um horizontale wie auch vertikale Aspekte der Marktorganisation.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie einerseits konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern, andererseits einen Beitrag zur Diversifizierung von Produktion und Konsum leisten wollen, um damit die Belastung der Marktordnung zu verringern.

Der im Programm formulierte Bedarf hat weiterhin Gültigkeit. Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, die Indikatoren sind messbar.

Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung gab es keine Initiativen zu Programmänderungen. Die von SH durchgeführten Programmänderungen dienten der Anpassung an die geringere Nachfrage nach Fördermitteln im Bereich Verarbeitung und Vermarktung.

Hinsichtlich der Komponenten Ziele, Strategien, Stärken und Schwächen (tabellarisch) sowie Notwendigkeiten finden sich nur Passagen wieder, so dass ein Überblick nur mit Mühe zu gewinnen ist. Bestehende Unklarheiten und Ergänzungsbedarf konnten beim Besuch im Ministerium jedoch problemlos beseitigt werden.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Die Erarbeitung des Programmbestandteiles zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung dauerte ca. sechs Monate bis November 1999. Es waren insgesamt sieben Personen beteiligt. Die Strategie wurde im Wesentlichen aus den Vorläuferprogrammen weiterentwickelt. Interne Kenntnisse und Informationen waren neben Unternehmensmeldungen die wichtigsten Quellen. Durch den enormen Zeitdruck war die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner formal nur begrenzt möglich. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung war die Beteiligung informell durch die langjährigen Kontakte zu den Verbänden gewährleistet.

Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der betreffenden Mitarbeiter wie schon im vorhergehenden Programm nur teilweise berücksichtigt. Die unterdurchschnittliche Berücksichtigung der Verarbeitung und Vermarktung in diesem Bundesland in der Periode 1994 bis 1999 wurde in der Ex-post-Evaluation aufgezeigt. Eine bessere Ausstattung in 2000 bis 2006 wurde von verschiedenen Verbänden angemahnt. Im Programm wurde eine Verdreifachung herausgestellt. Bezieht man jedoch die Artikel-52-Mittel kalkulatorisch mit ein, ist es gerade einmal eine Verdopplung von 1 % auf 2 %, da hier nur Maßnahmen außerhalb von ‚g‘ Berücksichtigung finden. Damit verschiebt sich die Relation zuungunsten der Maßnahme ‚g‘. Beim Vergleich der indikativen Finanzpläne und der Mittelabflüsse zeigt sich, dass nicht einmal die geringen Mittelvolumina ausgeschöpft wurden. Hier wurden seitens des Ministeriums vier Ursachen vorgebracht.

1. Auch wenn alle Unternehmen von den Fördermöglichkeiten wussten, wurde kein aktives Werben um Antragsteller betrieben, um nicht einen zu hohen Bedarf zu wecken, da das Budget nur begrenzt war.
2. Die Gefahr der Mitnahmeeffekte und damit der ineffizienten Förderung wird in SH gesehen; insbesondere bei äußerst knapper Haushaltslage; ein weiterer Grund für einen eher restriktiven Umgang mit Fördergeldern.
3. Der Vorrang sollte den KMU gegeben werden. Dadurch kommen eher kleinere Projekte zustande.
4. Der wichtigste Grund für die ohnehin geringe Ausstattung mit Fördergeldern im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist, dass das Bundesland nicht ausreichend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellte. Es mussten Teile der eingeplanten EU-Mittel und GAK-Mittel des Bundes zurückgegeben werden, weil Mittel des Bundeslandes fehlten.

Durch die Rückgabe von Mitteln der EU und des Bundes verzichtete SH auf die vorteilhafte Multiplikatorwirkung kofinanzierter Förderprogramme, da es planübergreifend ein Kofinanzierungsverhältnis von 60 % nationale Mittel und 40 % EU-Mittel wählte, was bei knapper eigener Haushaltslage ungünstig ist. Des Weiteren bleibt zu fragen, inwieweit Bundeslandesmittel in anderen Verwendungen tatsächlich besser im Sinne der Zielsetzungen des Planes eingesetzt wurden. Die Evaluatoren sind der Auffassung, dass die finanziell geringe Berücksichtigung des Sektors Verarbeitung und Vermarktung einer kritischen Prüfung bedarf. Betrachtet man die einschlägigen Statistiken, ist die **Entwicklung** der Ernährungsindustrie in SH bundesweit überdurchschnittlich **schlecht**. Die **Bedeutung** der Ernährungsindustrie in SH ist bundesweit dagegen überdurchschnittlich **hoch**. In einem solchen Umfeld fällt es schwer, den Bedarf eher in der überdurchschnittlich günstig strukturierten schleswig-holsteinischen Landwirtschaft zu sehen als in der problembehafteten nachgelagerten Verarbeitung und Vermarktung.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Vorgehensweise erlaubt Spielräume für flexible Anpassungen an nicht vorhersehbare Marktentwicklungen in den im Programm aufgeführten Sektoren.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ausreichend aufmerksam gemacht. Dies geschah im Rahmen von Besuchen vor Ort und direkten persönlichen Kontakten sowie durch das zentrale Förderinstitut des Landes, die Investitionsbank. Daneben informierten u.a. regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die IHK und der Genossenschaftsverband über das Programm. Die Internet-Homepage enthält das gesamte Programm mit den Förderschwerpunkten zum Download und Informationsblätter über die notwendigen Unterlagen und Merkblätter über die Vorgehensweise.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Umsetzung des Programmteils Verarbeitung und Vermarktung wird im Ministerium selbst durchgeführt. Zuständig ist die Abteilung 4 Ernährungswirtschaft und landwirtschaftliche Produktion, wobei federführend an der Konzeption sowie der Umsetzung die Referate 'Grundsätzliche Angelegenheiten der Ernährungswirtschaft, Marktstrukturverbesserung und Wirtschaftsförderung' sowie 'Produktion und Markt pflanzlicher Erzeugnisse' beteiligt waren.

Letztendlich wurde die komplette Antragsbearbeitung und Begleitung der Maßnahmen hausintern im Ministerium erledigt.

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Vor Antragstellung wird seitens des Ministeriums gemeinsam mit dem Antragsteller geklärt, ob und nach welchen Förderrichtlinien eine gewünschte Maßnahme grundsätzlich förderfähig wäre und ob dafür genügend Mittel verfügbar sind. Dadurch ist die am Anfang stehende Information und Beratung von potenziellen Antragstellern zugleich die entscheidende Selektionsstelle hinsichtlich der Berücksichtigung von Projekten.

Nach Eingang des Antrages, an den die Unternehmen i.d.R. zugleich einen Antrag auf vorzeitigen förderungsschädlichen Maßnahmenbeginn knüpfen, werden die Unterlagen geprüft. Die Erstellung eines Prüfberichtes und die konkrete Planung der Fördermittelhöhe und -abflüsse mit entsprechenden Eingaben an die zuständige Haushaltsabteilung sowie die Genehmigung schließen die Bearbeitung ab und führen zur Versendung des Bewilligungsbescheides.

Wie die Antragsbearbeitung erfolgt auch die Maßnahmenbegleitung und -kontrolle unter Wahrung des ‚Vier-Augen-Prinzips‘ durch Mitarbeiter des Ministeriums. Jede Maßnahme wird mehrfach vor Ort besichtigt und geprüft.

Nachdem anfänglich die administrativ korrekte Vorgehensweise in Folge der Verschiebung der Förderung des Bereiches Verarbeitung und Vermarktung in den EAGFL-G noch recht undurchsichtig war, kann insgesamt von einer routinierten Behandlung der Anträge ausgegangen werden. Die hohe Kompetenz der Mitarbeiter hinsichtlich der administrativen Abwicklung und der inhaltlichen Sachverhalte ist hervorzuheben. Letzteres ist auf die Zusammenlegung von Programmerstellung und -durchführung sowie die langjährige Erfahrung in diesem Bereich zurückzuführen. Nach Einschätzung der Evaluatoren werden im Verfahrensablauf die einschlägigen Vorschriften des Rechnungsabschlussverfahrens eingehalten.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Garantie und die GAK-Mittel aus dem Bundeshaushalt werden in der Auszahlenden Stelle zusammengeführt und den Begünstigten angewiesen. Die Zahlungsströme sind im MB-Einl-# detailliert beschrieben. Die unmittelbare Finanzabwicklung erfordert im Marktreferat nur geringen Aufwand, weil die finanztechnische Bearbeitung im Wesentlichen zentral von der Auszahlenden Stelle vorgenommen wird. Die jährliche Mittelverfügbarkeit und vorausschauende Planung ist seitens der EU-Mittel problemlos. Die Mittelvergabe steht aber unter dem für Investitionsprojekte nicht angemessenen Diktat der Jährlichkeit. Dies verursacht einerseits ab Juli hektische Mehrarbeit durch ständiges Abgleichen der Ausschöpfung innerhalb des Planes, anderer-

seits hat die Jährlichkeit nichts mit dem tatsächlichen Verlauf von größeren Investitionsvorhaben zu tun. Diese sind immer mit akuten Schwankungen in der Umsetzung behaftet, was bei Umsetzungsverzögerungen zu kurzfristig zu bewältigenden Finanzverschiebungen zwischen Maßnahmen zwingt. Die unterschiedlichen Haushaltsjahre der EU und des Landes verschärfen die administrative Belastung noch mehr, ohne aus dem Fördersachverhalt begründbar zu sein.

Das Finanzmanagement wird – soweit von den Evaluatoren zu beurteilen – den einschlägigen Regeln gemäß durchgeführt. Die Abwicklung leidet unter der Zuordnung der Maßnahme in den Bereich EAGFL-G mit dem strikten Jährlichkeitsprinzip. Das Jährlichkeitsprinzip wird dem Investitionsverhalten in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht. Diese Unternehmen reagieren kurzfristig und flexibel auf unvorhergesehene Marktentwicklungen, bzw. sind immer mit akuten Schwankungen in der Umsetzung behaftet. In derartigen Situationen ist fraglich, ob die dann schnell zu verteilenden Fördermittel tatsächlich noch nach gründlichen sachlichen Kriterien eingesetzt werden.

In zeitlicher Hinsicht wurden deutlich weniger Auszahlungen vorgenommen als geplant waren (Tabelle 7.4). Der geplante Mittelansatz wurde um 20 % auf derzeit gültige 18,9 Mio. Euro öffentliche Ausgaben reduziert. In den Änderungen des Planes wurden die tatsächlichen Auszahlungen in den Jahren 2000 bis 2002 nur teilweise übernommen. Insgesamt waren bis zum 31.12.2002 1,82 Mio. Euro = 9,6 % der in der zweiten Änderung veranschlagten öffentlichen Mittel in Höhe von 18,99 Mio. Euro ausgezahlt. Geplant waren Ausgaben in Höhe von 4,5 Mio. Euro (lt. zweitem Änderungsantrag von 2002), was 23 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der Maßnahme ‚g‘ entspricht. Die Ansätze für die kommenden Jahre sind in etwa vom ersten Plan übernommen worden.

Offensichtlich besteht in SH nur ein sehr begrenzter Bedarf für eine Förderung nach Maßnahme ‚g‘. Die Aussage beruht einerseits auf der Tatsache, dass laut Ministerium alle Förderanträge bewilligt werden konnten, soweit sie formal die Voraussetzungen erfüllten. Andererseits hatte SH ohnehin relativ wenig Mittel für die Maßnahme ‚g‘ vorgesehen und des Weiteren dieses geringe Budget auch nur teilweise ausgeschöpft. Ergänzend wurde von den zuständigen Stellen des Ministeriums darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund der nur begrenzt verfügbaren Mittel der Maßnahme ‚g‘ auch keine offensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde, um keine überzogenen Erwartungen seitens potenziell Begünstigter zu wecken. Dem entgegen steht die Reduktion des Fördersatzes in 2002 auf 20 %, der mit der geringen finanziellen Kapazität des Bundeslandes begründet wurde. SH ist nicht in der Lage selbst den relativ geringen Bedarf mit dem ursprünglich vorgesehenen Fördersatz von 25 % bis 30 % zu bedienen.

Gekoppelt ist dieser begrenzte Bedarf mit einer Abgabe der nicht ausgeschöpften Mittel der Maßnahme ‚g‘ an die jeweiligen Geldgeber, d.h. Bundesanteil an den GAK-Mitteln

zurück an den Bund und EAGFL-G-Mittel zurück an die EU. Die Mittel wurden auch nicht in andere Maßnahmen des schleswig-holsteinischen Planes transferiert, da keine Bundeslandesmittel verfügbar waren. SH konnte auch aus finanzieller Sicht nicht alle Mittel der EU und des Bundes verwenden, da der Landeshaushalt nicht zur Kofinanzierung ausreichte.

Die Planung des Bundeslandes sah einen relativ hohen Kofinanzierungsanteil des Bundeslandes von 60 % vor. Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage scheint dies eine ungünstige Entscheidung gewesen zu sein. So wäre maßnahmenübergreifend ein Kofinanzierungsverhältnis von 50 % nationale und 50 % EU-Mittel ohne weiteres möglich gewesen. Hinsichtlich einzelner Maßnahmen lassen die einschlägigen EU-Verordnungen Finanzierungsrelationen von 20 % nationale Mittel und 80 % EU-Mittel zu. Dieser Sachverhalt war den für die Marktstrukturverbesserung zuständigen Stellen des Ministeriums nicht bekannt.

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)

	KOM-Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. EURO, insgesamt									
Plan: ZAL_SH	K(2000) 2625 v. 08.09.2000	3,38	3,10	3,25	3,33	3,38	3,48	3,55	23,49
Plan: 1. Änderung	K(2001) 2831 v. 09.10.2001	0,70	3,26	3,38	3,46	3,53	3,63	3,55	21,51
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Ist: Auszahlungen		0,28	0,60	0,94					
EU-Beteiligung, Mio. EURO									
Plan: EPLR	K(2000) 2625 v. 08.09.2000	1,35	1,24	1,30	1,33	1,35	1,39	1,42	9,38
Plan: 1. Änderung	K(2001) 2831 v. 09.10.2001	0,28	1,30	1,35	1,38	1,41	1,45	1,42	8,60
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,11	0,24	1,24	1,33	1,35	1,39	1,42	7,59
Ist: Auszahlungen		0,11	0,24	0,37					

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres)

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000

Für das Jahr 2003 beziehen sich die Angaben auf die Zeit vom 15.10. - 31.12.2002

Quelle: MLR.

Insgesamt lassen sich die o.g. Sachverhalte nur schwer zu einer konsistenten Strategie subsumieren. Während Maßnahme ‚g‘ in SH finanziell nur relativ gering ausgestattet ist und zusätzlich durch mangelnden Bedarf nicht ausgeschöpft wird, ist in 2002 der Fördersatz unattraktiver gemacht und auf 20 % reduziert worden.

Die geringe Ausstattung und der geringe Bedarf sowie die Fördersatzreduktion sind mit einer unzureichenden finanziellen Ausstattung des Planes mit Bundeslandesmitteln gekoppelt. Dies verhindert eine komplette Kofinanzierung des Plans und seiner Änderungen.

Hier stimmen Plan und finanzielle Situation des Bundeslandes Schleswig-Holstein wiederholt nicht überein. Des Weiteren scheint das Informationsniveau über die spezifischen Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb des Ministeriums uneinheitlich zu sein. Den für die Marktstrukturverbesserung zuständigen Stellen im Ministerium waren die flexiblen Kofinanzierungsmöglichkeiten gar nicht bekannt, was deren Handlungsspielraum ex ante schon eingrenzt: Was nicht bekannt ist, kann erst gar nicht in Erwägung gezogen werden.

Vor dem Hintergrund der ungünstigen Entwicklung des Bereiches Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in SH sollte die bisherige Praxis kritisch geprüft werden. Vor allem sollte diesem Bereich in Plänen eine wesentlich größere Bedeutung im Bezug auf Situationsbeschreibung und –analyse eingeräumt werden, damit die Ursachen der Entwicklung klarer zutage treten. Ebenso sollte eine eingehende Begründung für die dennoch geringe finanzielle Aufmerksamkeit innerhalb des Planes gegeben werden, was derzeit nicht erfolgt ist.

Es ist nicht zu beanstanden, sondern ganz im Gegenteil sachgerecht, wenn nicht beanspruchte staatliche Mittel – wie im Fall SH – an die jeweiligen Geldgeber zurückgegeben werden. Wichtig ist die Begründbarkeit und Transparenz des Verhaltens.

7.3.2.5 Das Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Datenerfassung für das Monitoring erfolgt zentral im Marktreferat des Ministeriums und wird an das BMVEL gesandt. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen und werden direkt an die Evaluatoren weitergeleitet.

Das System funktioniert trotz Anlaufschwierigkeiten gut. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen 34 Projekte mit 15,4 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen, laut zugesandter Projektliste 35 Projekte mit 15,43 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen und Gesamtinvestitionen in Höhe von 23,54 Mio. Euro bewilligt. Nur von einem Teil der Projekte sind Erfassungsbögen eingegangen, die allerdings von überdurchschnittlich guter Qualität sind.

Die Vorgehensweise, Anmerkungen und Einflüsse der Ex-ante-Bewertung wurden im Kap. 12 des ZAL wiedergegeben. Die Programmierer arbeiteten mit der Ex-ante-Evaluation zusammen. Der erste Teil des Programms sowie der Bereich Verarbeitung und Vermarktung gewannen so an Struktur, Zielsystematik und Übereinstimmung mit der EU-Förderlogik. SH ist hinsichtlich des Einsatzes der Ex-ante-Evaluation ein positives Beispiel.

Der Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung enthält spezielle Indikatoren und Zielvorgaben (vgl. Kap. 3.1.4).

Das Begleitsystem wird von insgesamt sieben Personen betreut. Mindestens einmal im Monat setzen sich die Personen zusammen, um über den aktuellen Stand, Besonderheiten, Klärungsbedarf etc. zu sprechen. Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarberichte wird als zu hoch empfunden. Die mit der finanziellen Abwicklung verbundenen Kontrollmechanismen werden als nur teilweise nachvollziehbar angesehen, da Doppelarbeit durchaus auftritt. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur in Nuancen (Erhebungszeitpunkte, Bewilligung, Auszahlung etc.) voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand, da in der Regel ganze Erfassungssysteme innerhalb der Administration des Bundeslandes davon berührt sind. Bei frühzeitiger Kenntnis über zusätzliche Angaben wäre es möglich gewesen, Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten.

Die Kriterien und Wirkungsindikatoren im Bereich V&V des ZAL des Landes SH decken in Verbindung mit den Erhebungsbögen der Evaluatoren die von der EU-Kommission aufgestellten Anforderungen ab. Positiv hervorzuheben ist das Bemühen um messbare Zielvorgaben und tatsächliche Erfolgsmessgrößen, die ex-post aussagefähige Urteile erlauben könnten.

Soweit nachvollziehbar wurde die Durchführung der Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zur Genehmigung vorzulegenden Plans sinnvoll genutzt. Die Evaluatoren hatten Gelegenheit, das vorläufige Konzept zu prüfen und dann im Dialog mit den Programmierern eine verbesserte Version zu erarbeiten.

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999

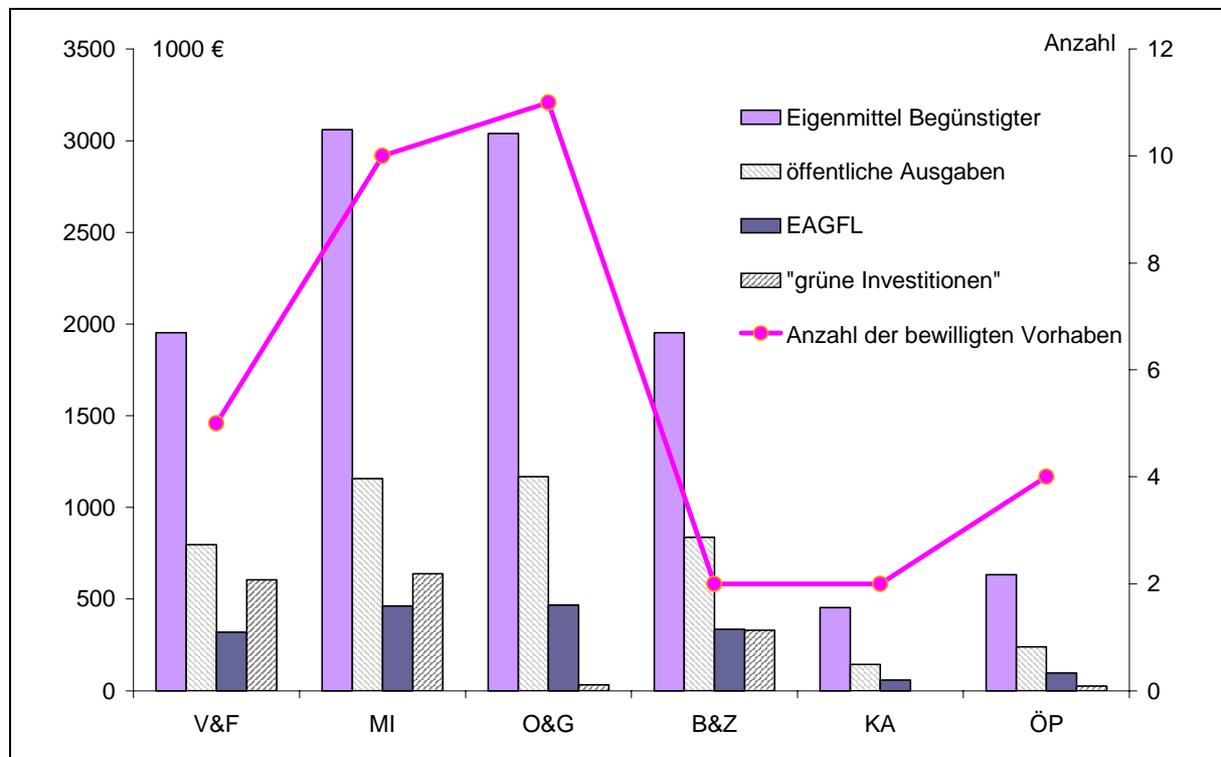
7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabelle

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die in den Tabellenblättern g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ wird der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben. Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 15,4 Mio. Euro, die sich auf 34 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 7.2 zu entnehmen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G) Vieh und Fleisch (V&F) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z).

Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung.

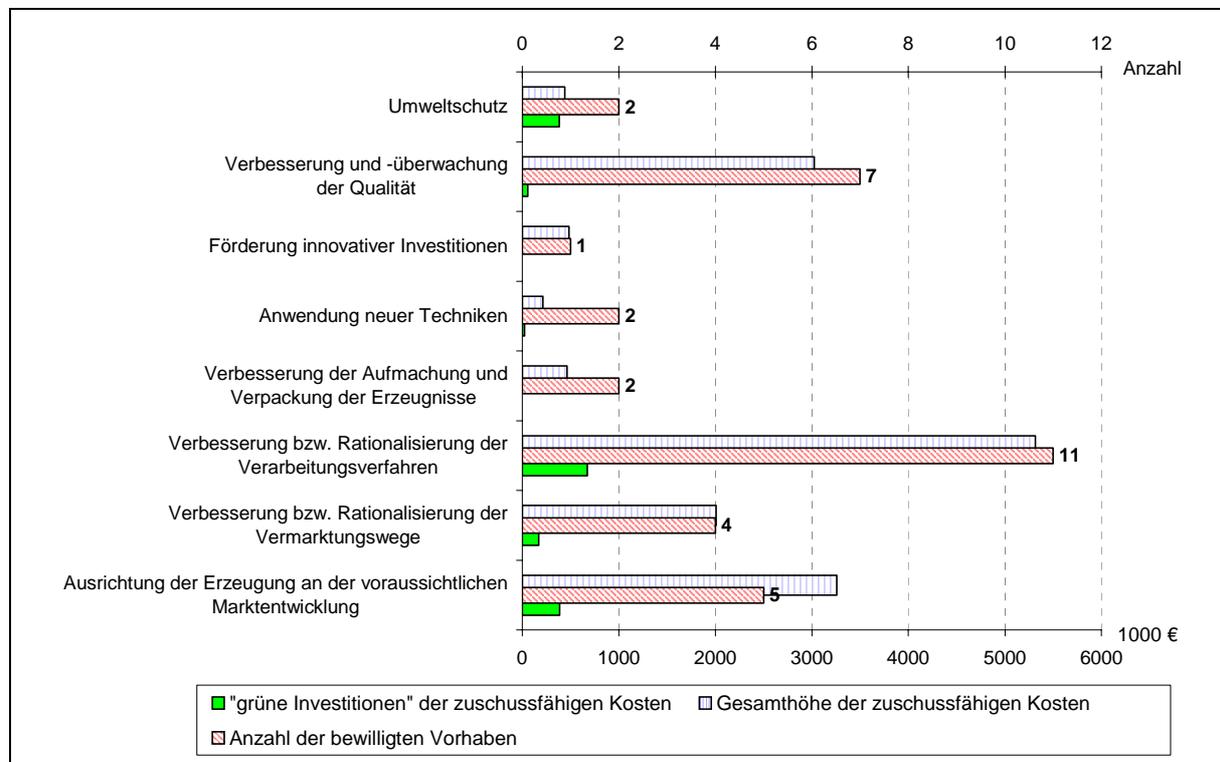
Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen‘ in Schleswig-Holstein



Quelle: Monitoringtabellen.

Entsprechend den Vorgaben der EU-Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung (vgl. Abbildung 7.3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren im Bereich Umweltschutz, Rationalisierung der Vermarktung und Marktanpassung bedeutsam.

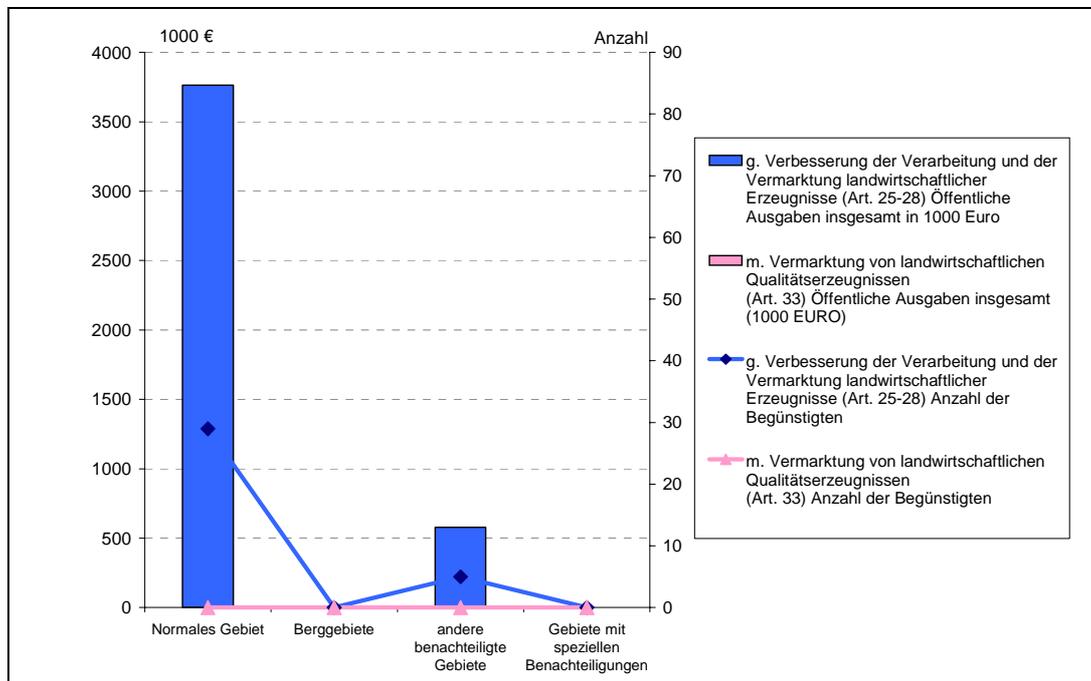
Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen‘ in Schleswig-Holstein



Quelle: Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der geförderten Projekte, die im Rahmen der Maßnahme g gefördert wurden, in normalen Gebieten (87 %; vgl. auch Abbildung 7.4). Die Projekte in den benachteiligten Gebieten unterscheiden sich hinsichtlich der Investitionshöhe nicht von denen der anderen Gebiete.

Abbildung 7.4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Schleswig-Holstein



Quelle: Monitoringtabellen

7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland Schleswig-Holstein für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25–28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.5 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 4,34 Mio. Euro wurden Investitionen von 15,43 Mio. Euro angestoßen. Es waren insgesamt Investitionen in Höhe von 23,54 Mio. Euro damit verbunden. Eine erste Differenzierung erfolgte durch verschiedene Fördersätze zwischen den Sektoren, die zwischen 24 % im Sektor Kartoffeln und 30 % im Sektor Blumen und Zierpflanzen lagen. Ein weiterer Effekt trat dadurch auf, dass vor allem in den Sektoren Kartoffeln (+380 %), Blumen und Zierpflanzen (+110 %) und Milch (+54 %) zusätzlich zu den förderfähigen Investitionsaufwendungen zusätzliche Mittel der Begünstigten für weitere Investitionen eingesetzt wurden. Es ist zumindest von einer indirekten Hebelwirkung der Förderung auszugehen. Die durchschnittliche Investitionshöhe lag bei 672 000 Euro, die durchschnittliche förderfähige Investitionshöhe bei 441 000 Euro und der durchschnittliche Zuschuss bei 124 000 Euro, was einem Satz von 28 % entspricht.

Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Schleswig-Holstein (Stand: 31.12.2002)

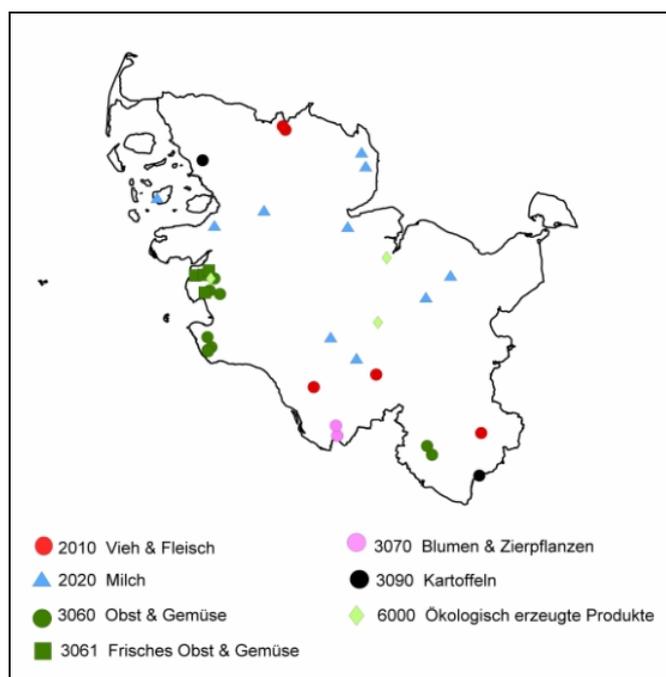
Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt-investitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität %
		Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	
Vieh&Fleisch (V&F)	5	2.748.318,8	11,7	2.748.318,8	17,81	796.790,0	18,4	29,0
Milch (MI)	10	6.526.550,1	27,7	4.217.211,3	27,33	1.157.290,2	26,7	27,4
Obst&Gemüse (O&G)	13	4.649.811,5	19,8	4.335.807,8	28,10	1.203.360,0	27,7	27,8
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	2	5.881.550,5	25,0	2.789.583,6	18,08	836.860,0	19,3	30,0
Kartoffeln (KA)	2	2.863.213,9	12,2	597.430,7	3,87	143.320,0	3,3	24,0
Ökologisch erzeugte Produkte (ÖP)	3	872.205,9	3,7	742.946,6	4,81	203.070,0	4,7	27,3
Summe	35	23.541.650,7	100,0	15.431.298,8	100,00	4.340.690,2	100,0	28,1

Quelle: Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein

Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 35 Projekte nach Sektoren. Sie ist mit den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land in Verbindung zu bringen.

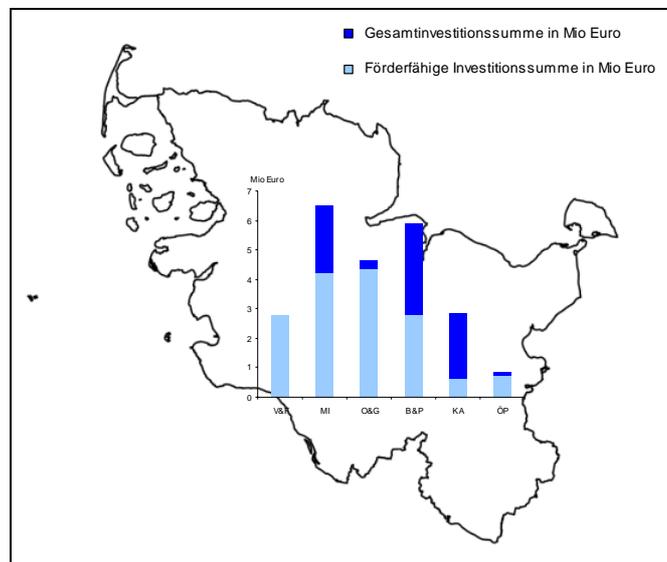
Anhand der Abbildung 7.6 wird nochmals die Bedeutung der über die förderfähigen Investitionskosten hinausgehenden Aufwendungen in den Sektoren Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen sowie Milch deutlich.

Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB-VII-Anhang 5.

Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB-VII-Anhang 6.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor.

Für das Land Schleswig-Holstein wurde von sieben eingegangenen Erhebungsbögen ein Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamt-

investitionsumfang von 0,2 Mio. Euro auf, das nahezu in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 60.000 Euro geplant.

VII.1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt des geförderten Unternehmens soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 25 % bzw. keine Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes (plus rd. +11 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagkräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. -managementsysteme etabliert haben: Im Fallbeispiel ist keines der abgefragten Qualitätssicherungssysteme etabliert oder vorgesehen.

VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: Diesem Investitionsziel wird eine hohe Bedeutung von 25 % zuerkannt, was in gewissem Widerspruch zur Bedeutung von Qualitätssicherungssystemen im Unternehmen steht. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

Ergänzend kann können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Im betrachteten Fall ist eine Erhöhung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion bei 100 % Kapazitätsauslastung geplant. Die Lagerkapazität soll mehr als verdoppelt werden. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions- Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbei-

tungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand für die Begünstigten aber auch die Evaluation lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit:

Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge: Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 1 vor und nach der Investition. Geplant ist eine Ausweitung von Wert und Menge der erzeugten Produkte rd. 11 %.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 18 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte um rd. 18 % erhöht werden soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln, die im Fallbeispiel nahezu unverändert bleiben. Dieser Indikator eignet sich als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße, produzierte Menge an Endprodukten' die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Die investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte wird durch den erhöhten Arbeitskräfteeinsatz im Fallbeispiel mehr als aufgehoben. Nach den Planungsdaten ergibt sich ein Rückgang der Arbeitsproduktivität von rd. 6 %.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Anwendung neuer Techniken eine Bedeutung von 15 % zuerkannt. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachten sind, wird die Schwierigkeit

deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?

Der Erhebungsbogen erlaubt Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen wird eine Erhöhung der Wertschöpfung durch Qualitätsverbesserungen angestrebt. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.2–1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse: Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel ist dies nicht vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben.

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Im Fallbeispiel keinerlei Innovationen geplant. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind auch aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird diesem Ziel keine Bedeutung beigemessen.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen: Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt. In diesem Fall werden weder vor noch nach der Investition Güte- bzw. Markenzeichen genutzt.

VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen: Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel ist eine Zunahme von gut 10 % geplant. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Die Erzeugerpreise sind zu 100 % am Marktpreis orientiert, wobei tendenziell ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen

setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist², und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs“ bezieht und insoweit z.B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukten enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der einzigen Rohware um rd. 11 % ausgegangen. Gleiches gilt für die entsprechenden Wertangaben. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten aus.

Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittspreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittspreis angestrebt. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z.B. nach Sektoren.

Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt nicht verändert werden. Sie beruht zu 100 % auf Preisvereinbarungen, die sich am Marktpreis orientieren. Die Zahlungsziele bleiben vor und nach der Investition bei sieben Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

² Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/ Vermarktung: Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall der überwiegende Teil der Rohwaren (>60 %) aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, die zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt der Analyse in künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt und darüber hinaus hat auch die Schlachtung von Tieren wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit sind im Fallbeispiel Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesse-

rung und Überwachung der Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden.

Im Fallbeispiel sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 25 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

VII.4–2:Tiere, die verbraucht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nur in geringem Umfang Gegenstand der Förderung ist. Im Fallbeispiel ist diese Kennzahl irrelevant.

VII.4–3:Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des entwickelten Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen, da diese auch unter die Qualitätsmerkmale fallen. Insoweit gelten die an anderer Stelle bereits zu dieser Problematik dargelegten Aussagen (Frage VII.2).

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen.

Im Fallbeispiel kann eine Abnahme umweltbelastender Emissionen erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme spielt keine Rolle. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.5–1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden: Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen.

Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird nur dem Ziel Umweltschutz eine Bedeutung von 25 % zuerkannt, was auch durch die folgenden Indikatoren bestätigt wird.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz bezogen auf 1000 Euro Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 30 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheiden und auf diese Weise Wirkungen ermitteln.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig bezogen auf den Umsatz etwa gleich bleiben.

VII.5–2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus: Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinsatzes, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Die Beurteilung der Bestandteile des Programms mit Relevanz für den Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse fällt unterschiedlich aus. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nicht genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene oder die übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellte Zielhierarchie. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele sind zusammenhängend und nachvollziehbar. Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ist auf Sektorebene ausreichend. Wie schon in der Vorperiode (1994 bis 1999) erkennbar, legt SH im Bereich Verarbeitung und Vermarktung großen Wert auf eine nachhaltige Förderung, die nicht zu einer Dauersubventionierung von Investitionsplänen der Unternehmen wird. Hier wirkt sicherlich auch die Finanzknappheit des Bundeslandes als Korrektiv.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Hier offenbarten sich Unzulänglichkeiten dahingehend, dass die Arbeitsteilung zur Erstellung des Programms dazu führte, dass den Mitarbeitern Kenntnisse über durchaus relevante Programmmodalitäten und -spielräume fehlten. Hier scheint die interne Koordination ausbaufähig.

Offensichtlich und so auch vom Ministerium bemängelt, blieb den Wirtschafts- und Sozialpartnern im Rahmen des Konsultationsverfahrens nur sehr wenig Zeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme. Wie der Planerstellung insgesamt sollte dem Konsultationsverfahren ausreichend Zeit gewährt werden, was eine rechtzeitige Festlegung des rechtlichen Rahmens erzwingt.

SH vermittelt den Eindruck, die institutionellen Rahmenbedingungen im Marktstrukturbereich nur teilweise zu beherrschen. Deutlich wird dies an der eher widersprüchlichen Entwicklung von finanziellen Parametern der Maßnahme ‚g‘: Während Maßnahme ‚g‘ in SH nur relativ gering finanziell ausgestattet ist und zusätzlich durch mangelnden Bedarf nicht ausgeschöpft wird, ist in 2002 der Fördersatz unattraktiver gemacht und auf 20 % reduziert worden. Gekoppelt ist die geringe Ausstattung und der geringe Bedarf sowie die Fördersatzreduktion mit einer unzureichenden finanziellen Ausstattung des Planes mit Bundeslandsmitteln. Eine komplette Kofinanzierung der finanziellen Ansätze des Planes und seiner Änderungen sind so gar nicht möglich.

Im Übrigen ist der gewählte nationale Kofinanzierungssatz mit 60 % relativ hoch. Hier stimmen Plan und finanzielle Situation des Bundeslandes Schleswig-Holstein wiederholt nicht überein.

7.5.2 Durchführung

Die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich erfolgte im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sommer 1999 war absolut zu spät. Damit waren eine übereilte, hektische Einführung und Anfangsschwierigkeiten vorprogrammiert. Später gab es keine weiteren inhaltlichen wie administrativen Probleme mit dem Wechsel zur Garantie.

Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Dies würde auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme ‚g‘ zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V ist oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markteinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen.

7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssysteme

Wichtiges Element der Begleitung sind die EU-Monitoringtabellen. Hier bestehen konzeptionelle Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen‘: Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)‘ und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)‘ zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand, sondern verursachen sowohl organisatorisch als auch bei den Anwendern erheblichen Beratungs- und Betreuungsaufwand. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr‘ durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/Fragebögen haben. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, diese Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert, was im Zusammenhang mit dem Anlastungsverfahren zu verstehen ist.

7.5.4 Änderungsvorschläge

Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V, wodurch eine Bewertung ermöglicht wird. Dagegen wird die SWOT-Analyse im Bereich V&V nicht sachgerecht angewandt. Trotz dieser Schwäche im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

Die Finanzierungsmodalitäten erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme ‚g‘ Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

Ein vorausschauender systematischer Dialog über *EU-konforme Förderung im Bereich der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse* findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland wie auch die EU-Kommission gefordert nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umsetzung der Programme wurde von diesen bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung, der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach Ansicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort‘ eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienzsteigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die Evaluatoren zu.

7.6 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des

Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im Wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mithilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

Das Programm Schleswig-Holsteins sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Obst und Gemüse, Blumen und Zierpflanzen, Kartoffeln, nachwachsende Rohstoffe, Vieh und Fleisch, Milch vor. Damit sind insbesondere bedeutsame Sektoren des Bundeslandes berücksichtigt.

Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. In den vergangenen Jahren kann bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten und zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zulasten Schleswig-Holsteins.

Insgesamt folgte die Auswahl und Gewichtung der Sektoren der Logik artikulierten Bedarf zu berücksichtigen. Die angespannte finanzielle Haushaltssituation des Bundeslandes zwingt zu einer vorsichtigen Strategie hinsichtlich des Förderangebotes.

Die Beschreibung der Sektoren ist ausreichend, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen.

Leitbild des Landes ist es, eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen. Spezifische Ziele sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist es von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Während die oberen Zielebenen naturgemäß und entsprechend der Vorgaben durch die EU-Rahmgebung unpräzise sind, gelingt es SH auf der Maßnahmenebene problemadäquate Ziele zu formulieren. Sie sind relevant

und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. Die Präsentation der Ziele ist unübersichtlich.

Der im Programm formulierte Bedarf hat weiterhin Gültigkeit. Die Gewichtung der Maßnahmen ist zu hinterfragen. Trotz der besonderen Bedeutung der Ernährungsindustrie in SH wird diesem Bereich im Programm nur ein untergeordneter Stellenwert beigemessen. Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, die Indikatoren sind messbar. Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik.

Für die ausgewählten Sektoren werden messbare Angaben im Rahmen einer Zielquantifizierung gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit begrenzt möglich. Ergänzend stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert, was mit dem Anlastungsrisiko in Zusammenhang steht.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V ist eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V, wodurch die Bewertung erleichtert wird.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird für den Bereich V&V deutlich unzureichend genutzt und ist widersprüchlich. In dieser Form kann darauf gänzlich verzichtet werden.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Es ist dringender Hand-

lungsbedarf auf allen Ebenen vorhanden, um zu administrativ stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden. Das setzt jedoch einen Diskussionsprozess von beiden Seiten voraus, der nicht ausreichend vorhanden ist.

Aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 entstanden erhebliche Verzögerungen hinsichtlich des Beginns geförderter Investitionsvorhaben. Nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode sind nur 10 % der Mittel im Bereich der Maßnahme ‚g‘ ausgezahlt. Zudem wurde hier das ohnehin geringe Mittelvolumen um 20 % gegenüber dem ursprünglichen Ansatz reduziert. In finanzieller Sicht sind die Erwartungen nicht erfüllt worden. Weiterhin reduzierte das Land den Fördersatz aufgrund eigener finanzieller Engpässe auf 20 %, so dass die Förderung unattraktiver wurde. Im Widerspruch dazu wählte SH aber einen hohen nationalen Kofinanzierungsanteil von 60 %, der jedoch nicht komplett seitens des Bundeslandes finanzierbar ist. Damit überschätzte SH die eigenen finanziellen Möglichkeiten.

Innerhalb von V&V ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode flexibler, v.a. weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt.

Die sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen dank intensiver beiderseitiger Informationsbemühungen kaum noch zu Problemen bei der Beantwortung. Von den bis Ende 2002 lt. Monitoring bewilligten 35 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für sieben Projekte Erhebungsbögen vor. Die Qualität der Erhebungsbögen ist zufrieden stellend, nicht jedoch der Rücklauf. Vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden Planes ist in SH bzgl. V&V teilweise sinnvoll genutzt worden, indem Änderungsvorschläge der Ex-ante-Evaluatoren nachvollziehbar aufgenommen wurden. Ihre Zweckmäßigkeit ist dennoch zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend transparent und differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G) Vieh und Fleisch (V&F) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor

allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt. Allerdings bestehen ebenso Defizite innerhalb des Bundeslandes etwa hinsichtlich des Informationstransfers zwischen Programmkoordination und den für die Förderung zuständigen Referaten.

Ebenso sollte schon im Voraus die Mitarbeit bei der Ausgestaltung des Programms ausschließlich durch den Bund um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können. Damit bestände eine gute Chance, insbesondere die erste Phase der Förderperiode effizienter zu gestalten. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Speziell die Maßnahme ‚g‘ Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Durchführungsmodalitäten der Bewertung rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und nicht, wie in diesem Fall im Dezember des

ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden und dann zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen führen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotenzial und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z.B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.

Der Indikator ‚*Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*‘ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zu Recht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V

Die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sommer 1999 war absolut zu spät. Damit war eine übereilte, hektische Fertigstellung mit einem Mangel an gründlicher Recherche und vor allem auch mangelhafter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner vorprogrammiert. Ein über alle Stufen partnerschaftliches Vorgehen wird so schon zu Beginn untergraben.

Die Programmgenehmigung war ein langwieriges Verfahren, das 9 Monate dauerte. Dadurch wurden die grundlegenden Rahmendaten zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. In SH mussten dementsprechend schon zu Beginn im Jahr 2000 Vorabgenehmigungen in Form des förderungsschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginns ausgesprochen werden, damit förderwürdige Unternehmen nicht ihre Chance verpassten.

Die Flexibilität der Programmerstellung hat gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 zugenommen. Die Möglichkeit, sich im Maßnahmenbereich wenig festzulegen, wurde vom Referat gern aufgenommen. Ebenso sah es das Referat als positiv an, dass durch den integrierten Ansatz zentral die grundsätzlichen Arbeiten der Planerstellung erledigt werden müssen und so nur noch spezielle Zuarbeit durch die Fachabteilungen zu leisten ist. Die Vorgaben für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung sind ausreichend.

Im Rahmen der Partnerschaft sowie im Rahmen des integrierten Ansatzes ist die Zusammenarbeit und der Informationsfluss teilweise verbesserungsfähig. Innerhalb des Ministeriums macht der integrierte Ansatz des Programms eine enge Zusammenarbeit und intensiven Informationsaustausch zwischen Abteilungen notwendig, der bzgl. der Marktstrukturverbesserung nicht in jedem Fall gegeben war (vgl. 7.3.2.4). Die Informationspolitik der EU-Kommission bei der Programmerstellung ist ebenfalls ausbaufähig, da sie häufig widersprüchlich und verspätet erfolgte. Die Informationspolitik des Marktstrukturreferats im BMVEL war vorbildlich und die Ansprechpartner kompetent.

Literaturverzeichnis

Informationsbesuch und Interviews im Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Kiel, 27-28.02.2002.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.